

III- 76 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen
des Nationalrates XVIII. Gesetzgebungsperiode

**Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat
über die Möglichkeiten und Kosten einer
Beteiligung Österreichs an der europäischen Entwicklung
im Satellitenbereich**

1. **Aufgabenstellung**

Im Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates vom 17. Dezember 1990 wird in der Beilage 17 "Medien" unter "2. Satellit" ausgeführt, die Bundesregierung werde dem Parlament "einen Bericht hinsichtlich der Möglichkeiten und Kosten einer Beteiligung Österreichs an der europäischen Entwicklung im Satellitenbereich und über die Möglichkeiten der privaten Programmerzeugung für Satelliten vorlegen".

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hat am 24. September 1991 eine "Arbeitsgruppe Satellitenfernsehen" einberufen, deren Zusammensetzung sich an dem am 7. Oktober 1981 von der Regierung eingesetzten "Regierungsausschuß Satellitenfernsehen" orientierte. Ihr gehörten Vertreter des Bundeskanzleramtes, der Bundesministerien für öffentliche Wirtschaft und Verkehr (Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung), für Unterricht und Kunst, für Finanzen, für auswärtige Angelegenheiten, für Wissenschaft und Forschung, des Fachverbandes der Audiovisions- und Filmindustrie in der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft sowie des ORF an.

Die "Arbeitsgruppe Satellitenfernsehen" hielt es für zweckmäßig, vorerst eine im Jahr 1991 vom Generalintendanten des ORF in Auftrag gegebene "Machbarkeitsstudie eines ORF-Satelliten-Programms", die im Dezember 1991 dem Kuratorium vorgelegt wurde und die entscheidende Aussagen für den zu erstellenden Bericht enthielt, abzuwarten, selbst wenn damit eine Verzögerung der ursprünglich für das Jahresende 1991 ins Auge gefaßten Berichtslegung verbunden war.

In der Zwischenzeit wurden zwei Zwischenberichte zu den folgenden Fragestellungen in Untergruppen erarbeitet:

- a) Ausländische Erfahrungen mit der Teilnahme am Satellitenfernsehen
- b) Herstellung und Verbreitung von audiovisuellen Produkten unter Verzicht auf einen österreichischen Satellitenkanal.

2. Vorgeschichte (Ergebnis des "Regierungsausschusses Satellitenfernsehen" 1984)

Der 1981 von der Bundesregierung eingesetzte "Regierungsausschuß Satellitenfernsehen" nahm am 2. März 1984 einen ORF-Bericht zur Kenntnis, der anstelle des gescheiterten Projektes eines "AUSTRO-SWISS-SAT" die Zusammenarbeit mit der SRG und dem ZDF zur Bildung eines gemeinsamen Satellitenprogramms ("3SAT") empfahl. Aufgrund dieser Empfehlung wurde am 13. Juli 1984 der "3SAT"-Vertrag unterzeichnet, am 1. Dezember desselben Jahres nahm dieser Satellitenkanal den Sendebetrieb auf. Anlässlich seiner letzten Sitzung am 29. März 1985 beschloß der Regierungsausschuß, keine weiteren Schritte mehr zu unternehmen.

3. Stand der europäischen Satelliten-Entwicklung

Mehr als 15 Rundfunk- bzw. Fernmelde-Satelliten decken den Raum West- und Zentraleuropa gegenwärtig ab. Trotz einiger technischen Schwierigkeiten beim Betrieb von Satellitensystemen zeichnet sich auf dem Satellitensektor dennoch ein Überangebot an Übertragungskapazitäten ab, das auf die begrenzte Anzahl von am Markt erfolgreichen Fernsehprogrammen zurückzuführen ist. Durch die wachsende Konkurrenz und die stark steigenden Kosten auf dem Programmarkt, die nicht zuletzt auf die geringe Produktionskapazität der europäischen Audiovisionsindustrie zurückzuführen sind, sinken die Marktchancen von neuen Fernsehanbietern.

Die gesteigerte Programmviefalt zieht eine Publikumssegmentierung nach sich, die aufgrund der geringeren Durchschnittsreichweiten in ganz Europa zu sinkender Attraktivität der Fernsehwerbung für die werbetreibende Wirtschaft führt. Bislang weist kein europäischer werbefinanzierter Satellitenkanal Gewinne aus. Hingegen sind bereits mehrere Projekte gescheitert.

Satellitenfernsehen wendet sich an sprachregionales Publikum, auch wenn die technischen Möglichkeiten diese Beschränkung überwunden haben. International angelegte Vollprogramme (wie beispielsweise "Sky Channel" und "Super Channel") erreichen außerhalb des eigenen Sprachraumes keine signifikanten Einschaltquoten. Vielmehr hat sich gezeigt, daß der Marktanteil der Satelliten-Programme trotz ständig steigender Anzahl von Haushalten, die solche Programme technisch empfangen können, stagniert. Durch die Politik der Zulassung einer ganzen Reihe von privaten deutschsprachigen

Programmen in der Bundesrepublik Deutschland sowie durch die geplante Erweiterung des Angebotes durch zusätzliche private Veranstalter, wie "Westschienenkanal" und "Kabelkanal", verschärft sich die Konkurrenzsituation im deutschsprachigen Teil Europas markant.

Anzumerken ist dabei, daß für die Konkurrenzbedingungen eines zusätzlichen Fernsehprogrammes, das im deutschsprachigen Raum über Satelliten abgestrahlt wird, unerheblich sein dürfte, ob es öffentlich-rechtlich oder privatwirtschaftlich organisiert ist.

Der zumindest kostendeckende Betrieb eines über Satelliten verbreiteten Fernsehprogrammes im deutschsprachigen Raum bedarf eines entsprechend abgesicherten Heimwerbemarktes, der zumindest die zusätzlichen Kosten für Transpondermiete sowie Urheberrechtsgebühren über Jahre hinweg zu tragen imstande ist. Das vergleichsweise geringe Pro-Kopf-Werbeaufkommen in Österreich läßt aber nur eine beschränkte Anzahl werbefinanzierter Medien zu. Jeder zusätzliche Konkurrent, dessen Tätigkeit signifikante Anteile des gesamten Werbemarktes zu binden imstande ist, gefährdet die Balance und damit auch die Überlebensfähigkeit der bestehenden Medien (wie Zeitungen, Zeitschriften, Magazine, Radio usw.). Die Abschöpfung nationaler Werbemittel durch ein - für die werbetreibende Wirtschaft attraktives - österreichisches Satellitenfernsehprogramm würde daher die Medienvielfalt tendenziell gefährden und einen Ausbau der staatlichen Medienförderung zur Bestandserhaltung nach sich ziehen.

4. Satelliteneinsatz in anderen Bereichen

Dieser Bericht beschränkt sich auf den Bereich Medien und geht daher nicht auf andere Bedarfslagen im Satellitenbereich ein. Er stellt daher auch kein Präjudiz für Entwicklungen in anderen Bereichen - wie Fernmeldewesen, Umweltbeobachtung oder wissenschaftlich-technische und industrielle Zwecke - dar.

5. Ergebnis der ORF-Machbarkeitsstudie 1991

Dementsprechend sehen die Autoren der "Machbarkeitsstudie eines ORF-Satelliten-Programms" aus dem Jahr 1991 zwar keine unüberwindlichen technischen oder Kapazitätsprobleme bei der Anmietung freier Satellitentransponder, jedoch läßt die Marktlage

für einen zusätzlichen deutschsprachigen Kanal wenig Erfolgchancen erwarten. Darüberhinaus erscheint vor allem die Frage der Urheberrechte, die der ORF derzeit nur für die Ausstrahlung in Österreich zu erwerben hat, ein entscheidendes Hindernis zu sein. Die zusätzlich aufzubringenden Kosten zur Abgeltung der Urheberrechtsansprüche würden realistischerweise jene der Satellitentranspondermiete um ein Vielfaches übersteigen. Je nach Programmgestaltung würde die Ausstrahlung eines österreichischen Satellitenprogrammes unter Berücksichtigung der Rechteabgeltung Jahreskosten von 1 bis 2,5 Mrd. öS verursachen.

Die Bedeckung der zusätzlichen Kosten eines über Satelliten ausgestrahlten österreichischen Programmes durch Werbeeinnahmen ist gemäß der ORF-Machbarkeitsstudie 1991 aufgrund der vergleichsweise niedrigen Reichweitenerwartung auszuschließen.

Demgegenüber könnte eine stärkere Präsenz Österreichs in "3SAT" ("Austrofizierung") aufgrund der bereits erreichten Stammnutzerschaft die Präsenz Österreichs im internationalen Markt nachhaltig stärken. Insbesondere das günstige Kosten-Nutzen-Verhältnis, das sich im überproportional hohen Programmanteil gegenüber den eingesetzten finanziellen Mitteln niederschlägt, würde dafür sprechen.

6. Ergebnis der Zwischenberichte

Der Zwischenbericht "Ausländische Erfahrungen mit der Teilnahme am Satellitenfernsehen" hält fest, daß in den mit Österreich vergleichbaren europäischen Kleinstaaten keine oder nur in multilateraler Kooperation betriebene Satellitenkanäle bestehen. Lediglich in den skandinavischen Ländern Norwegen und Schweden werden Fernsehprogramme über Satelliten abgestrahlt, um bestehende Versorgungslücken in dünn besiedelten Landstrichen zu schließen. In Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, den Niederlanden und der Schweiz werden die nationalen öffentlich-rechtlichen oder privaten Programme lediglich terrestrisch abgestrahlt.

Demgegenüber betreiben die fünf westeuropäischen Großstaaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien Satellitenkanäle, die von öffentlich-rechtlichen und privaten Programmanbietern genutzt werden. Mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland sind diese Länder nur schwach verkabelt, sodaß die Versorgung der Bevölkerung mit einer Vielzahl von Programmen lediglich mit Hilfe der

Satellitenübertragung möglich ist. Darüberhinaus besteht in diesen Ländern ein nachdrückliches medienpolitisches Interesse an der Verbreitung nationaler Programme außerhalb des eigenen Territoriums.

Abgesehen von den öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren Gesamtbudget die Betriebskosten der Satellitenübertragung einschließt, bilanzieren die privat-rechtlich organisierten Satellitenprogrammanbieter negativ. Ausnahmen bilden lediglich die gegen Programmengelt empfangbaren Abonnementkanäle ("Pay-TV"); als solche werden im deutschsprachigen Raum gegenwärtig für die Schweiz "Teleclub" und für die Bundesrepublik Deutschland und Österreich "Premiere" ausgestrahlt. Alle anderen Programme, die Werbung enthalten, wirtschaften nicht kostendeckend. Der Großteil ihrer Werbeaufträge stammt aus dem Ursprungsland.

Zwar besteht staatlicherseits in mehreren europäischen Ländern Interesse an stärkerer internationaler Präsenz, jedoch hat sich bisher lediglich Großbritannien dazu entschlossen, diese Präsenz durch verstärktes finanzielles und politisches Engagement im Bereich des Satellitenfernsehens zu realisieren.

Im Zwischenbericht "Herstellung und Verbreitung von audiovisuellen Produkten unter Verzicht auf einen österreichischen Satellitenkanal" wird für die 90er Jahre eine gewaltige Marktexpansion für die Programmindustrie prognostiziert. Einerseits ermöglichen die Informations- und Kommunikationstechnologien die Aufhebung der Kapazitätsbegrenzungen bei der Verbreitung von audiovisuellen Programmen, andererseits erfordert die gesamtgesellschaftliche Entwicklung im Übergang zur Informations- und Freizeitgesellschaft eine Ausweitung der Unterhaltungsangebote im Fernsehen.

Aufgrund des angenommenen Volumens von über 100 Fernsehkanälen in Europa im Jahr 2000 wird die Programmnachfrage erheblich anwachsen, bestimmte Programmgenres werden zu einem knappen Gut mit ständig steigendem Preis. Da aber der Großteil dieser neu am Markt verankerten Programme werbefinanziert und daher reichweitenorientiert sein wird, konzentriert sich die steigende Nachfrage auf massenattraktives Unterhaltungsprogramm. Mit dieser Entwicklung geht die Verschärfung des Wettbewerbes um Reichweiten zur Sicherung der Werbeeinnahmen einher. Darunter leiden audiovisuelle Qualitätsprodukte, die gewöhnlich nicht die geforderte Massenattraktivität aufweisen. Darüberhinaus befinden sich solche - kostenintensive - Programme gegen-

über den auf den internationalen Programmärkten preiswert zu erwerbenden Kaufprogrammen im Nachteil.

Die Produktion von kulturell hochwertigen und identitätsgeprägten Programmen erscheint von dem zu erwartenden Nachfrageschub ausgeschlossen. Insbesondere der Bereich des Kinofilms, der seit Beginn der 70er Jahre nur durch Förderungen der öffentlichen Hand in relevantem Umfang aufrechterhalten werden konnte, wird auch in Zukunft allein von den aus der Verwertung erzielten Erlösen nicht überleben können. Ohne finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand wird die Neuproduktion von Programmen durch Anbieter aus der österreichischen Filmwirtschaft aufgrund der Unterkapitalisierung österreichischer Produzenten auszuschließen sein. Die Versorgung eines Satellitenkanales mit österreichischem Programm würde jedoch zu einer verbesserten Auftragslage für die heimische Filmindustrie - mit den Einschränkungen aufgrund der zu erwartenden kommerziellen Orientierung - führen.

Eine Entscheidung für die österreichische Teilnahme an der europäischen Entwicklung im Satellitenbereich würde zwar zusätzliche Impulse für die österreichische Audiovisionsindustrie bedeuten, das Zusammenwirken mit anderen Fernsehanstalten stellt aber realistischerweise die geeignetere Form einer österreichischen Präsenz dar.

7. Zusammenfassung

- * In Europa erreicht das Publikum internationaler Satellitenfernsehprogramme aus anderen Sprachmärkten derzeit keine statistische Signifikanz. Trotz steigender technischer Reichweite stagniert der Marktanteil der internationalen Satellitenprogramme. In einem Europäischen Wirtschaftsraum wird sich die Lage verändern, ohne daß darüber schon Aussagen getroffen werden könnten.
- * Satellitenfernsehen kann mit Aussicht auf kommerziellen Erfolg nur sprachraumorientiert betrieben werden, wobei der deutschsprachige Markt gegenwärtig von über 15 Fernsehkanälen versorgt wird. Im Lauf des Jahres 1992 werden zumindest zwei neue Programme hinzukommen. In Zukunft kann durch die Mobilität in Europa der Bedarf an fremdsprachigen Sendungen und an Werbeaktivitäten in allen Sprachräumen zunehmen.

- * Mit Österreich vergleichbare westeuropäische Kleinstaaten haben auf die Aufschaltung einheimischer Programme auf Satelliten mit dem Ziel der Verbreitung außerhalb ihres nationalen Territoriums bislang verzichtet, Europas Großstaaten hingegen nehmen bei der Verbreitung ihrer Programme über Satelliten hohe Verluste in Kauf.
- * Aus österreichischer Sicht stehen den durch den Betrieb und die Programmversorgung eines Satellitentransponders zusätzlich entstehenden finanziellen Belastungen keine korrespondierenden zusätzlichen Einnahmen gegenüber.
- * Jedes zusätzliche Satellitenengagement, das über die Zusammenarbeit im Rahmen der "3SAT"-Kooperation hinausgeht, erscheint unter Bedachtnahme auf die anderen werbefinanzierten Medien aus dem österreichischen Werbeaufkommen kaum finanzierbar und darüberhinaus medienpolitisch bedenklich.
- * Österreichs Präsenz im gesamteuropäischen Satellitenfernsehen kann daher entweder durch den Ausbau des bestehenden "3SAT"-Programmes oder durch den verstärkten Vertrieb österreichischer audiovisueller Produkte über die bestehenden Fernsehprogramme sichergestellt werden. Durch das beim internationalen deutschsprachigen Publikum erfolgreich eingeführte Programm "3SAT" ist Österreich im internationalen Satellitenmarkt gegenwärtig zu außerordentlich geringen Kosten präsent. Ein verstärktes Engagement des ORF beim öffentlich-rechtlichen Gemeinschaftsprojekt "3SAT" bildet zumindest kurz- bis mittelfristig die bestmögliche Form der Teilnahme am internationalen Satellitenfernsehen im Interesse Österreichs.
- * Während bei österreichischen Investitionen in Miete oder Pacht von Satellitentranspondern kein finanzieller Rückfluß zu erwarten ist, käme verstärktes österreichisches Engagement im Bereich der Filmproduktion der einheimischen Audiovisionsindustrie unmittelbar zugute. Wie in den letzten Jahren bereits schrittweise verwirklicht, würde die Fortsetzung der nationalen Filmförderung und die Beteiligung an internationalen Produktions- und Distributionsförderungsprogrammen audiovisueller Werke dem außenpolitischen Ziel der akzentuierten Repräsentation Österreichs in Europa am besten entsprechen.